

05.05.89

G - Fz

13 Seiten

Gesetzesantrag

des Landes Berlin

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des Unterhaltsvorschuß-
gesetzes (Unterhaltsvorschuß-Erweiterungsgesetz - UVEG)

A. Zielsetzung

Das seit 1980 in nahezu unveränderter Form bestehende Unterhaltsvorschußgesetz soll fehlende Unterhaltsleistungen für minderjährige Kinder ersetzen.

Die seitdem geltende altersmäßige Begrenzung des Kreises der leistungsberechtigten Kinder auf das 6. Lebensjahr ist immer schon als problematisch angesehen worden. Die Situation von Alleinerziehenden mit Kindern im Alter von mehr als fünf Jahren, für die Unterhalt vom anderen Elternteil ausbleibt, ist in der Regel nicht weniger schwierig als die von Eltern jüngerer Kinder. Auch über fünfjährige Kinder bedürfen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts der öffentlichen Hilfe durch Unterhaltsvorschüßleistungen. Eine Erhöhung der Altersgrenze für leistungsberechtigte Kinder würde daher für eine große Zahl Alleinerziehender, deren schwierige Situation häufig durch Trennung oder Scheidung entstanden ist, eine spürbare Entlastung bedeuten.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf soll - korrespondierend zur zweiten Altersgruppe nach der Regelunterhalt-Verordnung - die Einbeziehung der über sechsjährigen Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres in den Kreis der Leistungsberechtigten

247/89

- 2 -

verwirklichen. Eine solche begrenzte Erweiterung trägt der angespannten Finanzlage in Bund und Ländern Rechnung.

C. Alternativen

Der Gesetzentwurf der Abgeordneten Frau Oesterle-Schwerin, Frau Nickels, Frau Schoppe, Frau Trenz und der Bundestagsfraktion DIE GRÜNEN vom 11. Januar 1989 (Bundestags-Drs. 11/3823) sieht außer der Erstreckung der Leistungsberechtigung auf alle Minderjährigen auch einen völligen Wegfall der Beschränkung der Höchstleistungsdauer von bisher 36 Monaten vor. Eine Ausdehnung der Leistungsberechtigung auf alle Minderjährigen wäre wünschenswert, ist aber gegenwärtig nicht mit der Finanzlage des Bundes und der Länder vereinbar.

D. Kosten

Der geschätzte Mehraufwand für den vom Gesetzentwurf erfaßten neuen Kreis von Berechtigten beläuft sich brutto auf rd. 200 Mio DM jährlich. Hiervon abzusetzen sind Einnahmen von den Unterhaltspflichtigen in Höhe von rd. 60 Mio DM jährlich. Danach ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Nettoaufwand von 140 Mio DM, der jeweils zur Hälfte vom Bund und von den Ländern getragen werden müßte.

Den Nettoausgaben stehen voraussichtliche Einsparungen im Bereich der Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz von rd. 70 Mio DM jährlich gegenüber.

Bundesrat

Drucksache 247/89

05.05.89

G - Fz

Gesetzesantrag

des Landes Berlin

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des Unterhaltsvorschuß-
gesetzes (Unterhaltsvorschuß-Erweiterungsgesetz - UVEG)

DER REGIERENDE BÜRGERMEISTER VON
BERLIN

Berlin, den 2. Mai 1989

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Björn Engholm

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich beehre mich, Ihnen mitzuteilen, daß der Senat von Berlin
beschlossen hat, dem Bundesrat den in der Anlage mit Begrün-
dung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des
Unterhaltsvorschußgesetzes (Unterhaltsvor-
schuß-Erweiterungsgesetz - UVEG)

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen
Bundestag gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu be-
schließen. Ich bitte Sie, den Antrag gemäß § 36 Abs. 1 der
Geschäftsordnung des Bundesrates den Ausschüssen zuzuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Walter Momper

Walter Momper

A n l a g e

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung des Unterhaltsvorschuß-
gesetzes (Unterhaltsvorschuß-Erweiterungsgesetz - UVEG)

Vom

1989

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende
Gesetz beschlossen:

A r t i k e l 1

Anderung des Unterhaltsvorschußgesetzes

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender
Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen
(Unterhaltsvorschußgesetz) vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1184),
geändert durch Artikel II § 19 des Gesetzes vom 4. November 1982
(BGBl. I S. 1450), wird wie folgt geändert:

In § 1 Abs. 1 Nr. 1 wird das Wort "sechste" durch das Wort
"zwölfte" ersetzt.

A r t i k e l 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Über-
leitungsgesetzes auch im Land Berlin.

A r t i k e l 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1990 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Ziele der Gesetzesänderung

Nach dem Mikrozensus 1986 gab es insgesamt 7,21 Mio Familien mit minderjährigen Kindern, davon 0,97 Mio Eineltern-Familien. Die Alleinerziehenden stellen demnach einen erheblichen Anteil an der Gesamtzahl der Familien mit Kindern. Ähnlich verhält es sich mit den Vergleichswerten der insgesamt 11,4 Mio Kinder, von denen allein 1,29 Mio bei nur einem Elternteil leben. Den weitest- aus größten Anteil hiervon stellen die mit ihren Müttern zusammenlebenden 1,12 Mio Kinder, während nur 170.000 Kinder bei ihren Vätern leben. Der Kreis der bei einem Elternteil lebenden Kinder ist im Anwachsen begriffen.

Alleinerziehende Elternteile müssen ihre Kinder in der Regel unter erschwerten Bedingungen erziehen. Die Situation verschärft sich noch, wenn die Kinder vom anderen Elternteil nicht wenigstens den üblichen Mindestunterhalt bekommen oder wenn Unterhaltsleistungen wegen Leistungsunfähigkeit oder Tod dieses Elternteils nicht erbracht werden. Die dadurch entstehende finanzielle Notlage mündet für den alleinerziehenden Elternteil häufig in einen Gang zum Sozialamt.

Mit dem seit 1.1.1980 geltenden Unterhaltsvorschußgesetz ist ein Einstieg in die Lösung der Probleme dieses Personenkreises gelungen. Die seither von der öffentlichen Hand auf Antrag des Alleinerziehenden für deren Kinder gewährten Unterhaltsleistungen stellen eine wesentliche finanzielle Hilfe für den betroffenen Personenkreis dar. Viele von ihnen können auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen verzichten. Die gleichzeitig von den Jugendämtern betriebene Durchsetzung der auf die öffentliche Hand übergegangenen Unterhaltsansprüche des Kindes gegenüber dem Zahlungspflichtigen ist zunehmend erfolgreich. Bereits 1988 konnte mehr als ein Viertel der Unterhaltsvorschußleistungen wieder beigeschrieben werden. Die Entwicklung berechtigt zu der Annahme, daß sich dieser Anteil noch steigern wird.

Das Unterhaltsvorschußgesetz ist mit seinem Charakter als Maßnahme der finanziellen Soforthilfe ohne aufwendige Einkommensüberprüfung das geeignete Instrument, um Alleinerziehenden in ihrer typischen Notsituation g e z i e l t zu helfen.

Leider unterliegt das Gesetz in der bisher geltenden Form starken haushaltspolitischen Restriktionen: In den Genuß der öffentlichen Leistung kommen bislang nur Kinder bis zum vollendeten 6. Lebensjahr, während ältere Kinder weiterhin auf andere Einnahmequellen angewiesen sind. Da aber das Alter des betroffenen Kindes angesichts der finanziellen Notlage bei Scheidung, Trennung oder Tod eines Ehegatten keinen grundsätzlichen Unterschied bedeutet, bleibt der Gesetzgeber aufgefordert, unter Berücksichtigung des engen fiskalischen Spielraums nach Möglichkeiten zur Erweiterung des begünstigten Personenkreises zu suchen. Es galt auszuloten, mit welcher der unterschiedlichen Möglichkeiten einer Erweiterung des Unterhaltsvorschußgesetzes der relativ größte familienpolitische Nutzeffekt zu erzielen war.

Zur Wahl stand neben einer Anhebung der Altersgrenze eine mögliche Heraufsetzung der bisherigen Höchstleistungsdauer von 36 Monaten. Diese Art der Hilfeerweiterung hätte aber keine neuen Kreise von Berechtigten erschlossen, sondern allein den bisherigen Begünstigten einen längeren Leistungszeitraum gewährt. Bei einer Kombination der Heraufsetzung der Höchstleistungsdauer auf beispielsweise 48 Leistungsmonate mit einer geringfügigen Anhebung der Altersgrenze von bisher 6 auf 9 Jahre wäre allerdings ein gewisser Einstieg in einen neuen, bisher vernachlässigten Kreis von Berechtigten möglich geworden.

Die von Trennung und Scheidung Betroffenen reichen jedoch anteilmäßig überwiegend in die zweite Altersgruppe der 6- bis unter 12jährigen bis weit hinein in die dritte Altersgruppe der über 12jährigen Kinder. Es wäre nicht zu vertreten, für die unter 6 Jahre alten Kinder die Leistungen zu erweitern, solange die älteren Kinder in vergleichbarer Belastungssituation noch gänzlich ausgeschlossen blieben.

Die Entscheidung muß deshalb - in Übereinstimmung mit den Altersgruppenaufteilungen nach der Regelunterhaltsverordnung - zugunsten der Kinder bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres fallen. Bei Beibehaltung der bisherigen Höchstleistungsdauer von 36 Monaten erscheint eine Altersgrenzanhebung in dieser Höhe möglich und zugleich sinnvoll.

Als weiteres Argument für diese Lösung ist zu beachten, daß sich die Durchsetzung der auf die öffentliche Hand übergegangenen Unterhaltsansprüche der Altersgruppe der 6- bis 11jährigen Kinder aller Voraussicht nach einfacher gestalten wird als in der ersten Altersgruppe. Dafür spricht der Umstand, daß in der zweiten Altersgruppe der Anteil der von Trennung und Scheidung der Eltern betroffenen Kinder ungleich höher ist, verglichen mit dem Anteil der nichtehelichen Kinder unverheirateter Elternteile (Quelle: Mikrozensus 1986, Sonderauswertung des Stat. Bundesamtes). Bei diesen "Scheidungsweisen" entfallen naturgemäß die mit der Feststellung der Vaterschaft verbundenen Probleme und Zeitverzögerungen, wie sie seitens der nichtehelich geborenen Kinder typischerweise auftreten.

Gleichwohl ist - trotz der Unterschiede in den Ausgangssachverhalten von alleinerziehenden Müttern nichtehelicher Kinder gegenüber den alleinerziehenden Müttern oder Vätern während oder nach der Scheidung - beiden Gruppen eines gemeinsam: Die bei alleinstehenden Elternteilen typischerweise vorhandene Doppelbelastung mit der Verantwortung für den materiellen Unterhalt und die persönliche Betreuung des Kindes.

Wenn auch - infolge des engen finanziellen Spielraumes - mit Hilfe des vorgelegten Gesetzentwurfs keine umfassende Lösung möglich war, so wird doch durch die Leistungserweiterung auf bis zu 11jährige Kinder ein entscheidender Schritt zum Abbau von Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte getan.

Dies scheint so auch wegen der aussagekräftigen Statistiken aus den Bereichen der Sozialhilfe wie der Arbeitslosenhilfe geboten, weil die hilfeschuchenden Mütter oder Väter unter Angabe des Grundes "Ausfall des Ernährers" in der Gruppe mit 6- bis unter 15jährigen Kindern besonders häufig auftreten. Die Gesetzesänderung wird daher mit dazu beitragen, die Sozialhilfe als nachrangiges Sicherungssystem weiter zu entlasten, indem das Risiko ausfallender Unterhaltsleistungen - wie schon bisher bei den bis zu 5jährigen Kindern - auch in der darauffolgenden Altersgruppe durch das Unterhaltsvorschußgesetz abgesichert wird.

2. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehraufwendungen bei Ausweitung des Kreises der leistungsberechtigten Kinder durch Anhebung der Altersgrenze von 6 auf 12 Jahre werden wie folgt geschätzt (absolute Zahlenangaben in Tausend):

- a) Für die Anzahl der Kinder werden die Angaben des Mikrozensus 1986 zugrunde gelegt, und zwar die Anzahl der mit einer alleinstehenden Mutter zusammenlebenden Kinder, da Ansprüche nach dem UVG selten von alleinstehenden Vätern geltend gemacht werden.

Inanspruchnahme durch die derzeit Anspruchsberechtigten Gruppe der 0- bis 6jährigen Kinder (in Tausend)

<u>Gruppe</u>	<u>Anzahl</u>	<u>Leistungsempfänger</u>	<u>Prozent</u>
nichtehelich	128	44	35
Eltern getrennt	61	21	40
Eltern geschieden	94	7	8
<u>Waisen</u>	<u>14</u>	<u>0,4</u>	<u>3</u>
Gesamt	299	74,5	25

Die Tabelle zeigt, daß die Leistungen von den verschiedenen Gruppen unvollständiger Familien sehr unterschiedlich in Anspruch genommen worden sind. An der Spitze steht die Inanspruchnahme durch Kinder, deren Eltern getrennt leben. Die Inanspruchnahme durch Kinder, deren Eltern geschieden sind, ist relativ gering. Diejenige durch Waisen fällt überhaupt nicht ins Gewicht.

Da sich der Anteil der verschiedenen Gruppen unvollständiger Familien mit höherem Lebensalter der Kinder entscheidend verändert, ist die Verteilung bei jeder Kostenschätzung zu beachten. Dabei ist davon auszugehen, daß der jeweilige Anteil der Inanspruchnahme innerhalb der verschiedenen Gruppen im wesentlichen unverändert bleibt. Die Schätzung ergibt folgende Daten (absolute Zahlenangaben in Tausend):

Gruppe der 6- bis unter 10jährigen Kinder

<u>Gruppe</u>	<u>Anzahl</u>	<u>Leistungsempfänger</u>	<u>Prozent</u>
nichtehelich	35	12,2	35
Eltern getrennt	37	14,8	40
Eltern geschieden	113	9	8
<u>Waisen</u>	<u>24</u>	<u>0,7</u>	<u>3</u>
Gesamt	209	36,7	18

Die Ergebnisse des Mikrozensus für die 10- und 11jährigen sind in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes in der Altersgruppe 10 - 15 Jahre zusammengefaßt. Den tatsächlichen Werten kann man sich nur nähern, indem man von diesen Zahlen (2 von 5 Jahrgängen) 40 % nimmt. Unter dieser Prämisse ergibt sich folgende Tabelle (absolute Zahlenangaben in Tausend):

Gruppe der 10- bis unter 12jährigen Kinder

<u>Gruppe</u>	<u>Anzahl</u>	<u>Leistungsempfänger</u>	<u>Prozent</u>
nichtehelich	10	3,6	35
Eltern getrennt	20	8	40
Eltern geschieden	70	5,6	8
<u>Waisen</u>	<u>27</u>	<u>0,8</u>	<u>3</u>
Gesamt	127	18	14

Es ist unmittelbar deutlich, daß mit fortschreitendem Lebensalter immer weniger nichteheliche Kinder in unvollständigen Familien leben. Das ist auch einleuchtend, denn viele von ihnen werden durch nachfolgende Ehe der Eltern legitimiert, während andere durch die Eheschließung der Mutter einen Stiefvater bekommen. Auch der Anteil der Kinder, deren Eltern getrennt leben, nimmt ein wenig ab. Entscheidend ist jedoch die starke Zunahme des Anteils der Kinder, deren Eltern geschieden sind. Gerade in diesen Fällen wird aber relativ selten die Unterhaltsvorschußkasse in Anspruch genommen.

Faßt man die Ergebnisse zusammen, so kommt man zu dem Schluß, daß in der Altersgruppe bis zu 6 Jahren etwa 25 % der in unvollständigen Familien lebenden Kinder Unterhaltsvorschußleistungen erhalten, während in der Altersgruppe von 6 - 12 Jahren aufgrund des relativen Rückgangs des Anteils der nichtehelichen Kinder und der Kinder, deren Eltern getrennt leben, nur noch mit einer Inanspruchnahme von 16 % gerechnet werden muß.

Allerdings ist der Regelunterhalt in dieser Altersgruppe um 23,5 % höher, was bei der Kostenberechnung ebenfalls zu berücksichtigen ist.

Ausgehend vom gegenwärtigen Bruttoaufwand von 220 Mio DM ergibt sich folgende Rechnung:

$220 \text{ Mio DM} : 74,5 \times 54,7 \times 123,5 \% = \text{rd. } 200 \text{ Mio DM}$

Die Bruttomehraufwendungen für Bund und Länder belaufen sich also insgesamt auf rd. 200 Mio DM.

b) Dabei bleiben folgende - zum Teil einander entgegenwirkende - Faktoren unberücksichtigt:

- Bei der Gruppe der nichtehelichen Kinder ist anzunehmen, daß ein großer Teil von Ihnen bereits vor Vollendung des 6. Lebensjahres Unterhaltsvorschußleistungen in Anspruch nehmen mußte, zum Teil unter Ausschöpfung der Höchstleistungsdauer. Alle Kinder innerhalb der erweiterten Altersgrenze waren bereits während der Geltungsdauer des UVG aufgrund ihres damaligen Lebensalters berechtigt, bei Vorliegen der Voraussetzungen Ansprüche geltend zu machen.

Soweit dies geschehen ist, vermindert sich bzw. entfällt ein weiterer Anspruch.

- Dasselbe gilt im Prinzip für die Kinder, deren Eltern geschieden sind. Jedoch ist hier nicht nur, wie bei den nichtehelichen Kindern, in Rechnung zu stellen, daß viele nach wenigen Jahren wieder in einer vollständigen Familie leben, sondern auch, daß eine sehr große Zahl stets neu hinzukommt, die erstmals anspruchsberechtigt ist.
- Bei den Kindern, deren Eltern getrennt leben, ist die Fluktuation wahrscheinlich besonders hoch. Man wird damit rechnen müssen, daß in der Mehrzahl innerhalb weniger Jahre eine Klärung erfolgt, indem die Eltern entweder wieder zusammenziehen oder geschieden werden. Bei den Kindern, deren Eltern getrennt leben, scheiden also von den durch den Mikrozensus ausgewiesenen Zahlen relativ wenige aufgrund der Tatsache aus, daß sie bereits vor Jahren die Möglichkeiten der Unterhaltsvorschußkasse ausgeschöpft haben.
- Die gleichzeitige Hereinnahme von 6 Jahrgängen in die Berechtigung bedeutet aber auch, daß in den ersten 3 Jahren Ansprüche gleichzeitig geltend gemacht werden, bei denen der anspruchsbegründende Tatbestand schon einige Jahre zurückliegt (Stauwirkung).

- Der Stauwirkung gegenüberzustellen ist die Erfahrung, daß nach der Einführung neuer gesetzlicher Tatbestände die Leistungsberechtigungen in den ersten Jahren nicht in demselben Maße wie in späteren Jahren ausgeschöpft werden. Solche Erfahrungen sind auch nach der Einführung des Unterhaltsvorschußgesetzes zu Buche geschlagen. Es ist anzunehmen, daß die verzögerte volle Inanspruchnahme die sog. Stauwirkung wieder vollständig aufhebt.

- c) Entsprechend den bisher gemachten Erfahrungen und der dafür günstigeren Zusammensetzung der Gruppen unvollständiger Familien in den nun einbezogenen Altersklassen^{werden} nachhaltig 30 % der Unterhaltsvorschüsse durch die Unterhaltspflichtigen nachträglich erstattet werden. Dadurch vermindern sich die Aufwendungen mindestens um ca. 60 Mio DM jährlich, so daß sich Nettoaufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 140 Mio DM ergeben, die je zur Hälfte vom Bund und von der Gesamtheit der Länder aufzubringen sind.
- d) Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz zu Einsparungen bei der Sozialhilfe führen, die nach den bisherigen Erfahrungen mit etwa 50 % der Nettoleistungen (= 70 Mio DM) beziffert werden können. Diese Einsparungen entlasten zwar nicht unmittelbar die Haushalte des Bundes und der Flächen-Länder, sie sind aber gleichwohl bei den finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs in Rechnung zu stellen.

II. Besonderer Teil

1. Zu Artikel 1

Künftig sollen alle Kinder, die das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in den Kreis der Berechtigten nach dem Unterhaltsvorschußgesetz einbezogen werden. Mit der Änderung werden also sechs weitere Jahrgänge durch das Unterhaltsvorschußgesetz begünstigt.

2. Zu Artikel 2

Dieser Artikel enthält die übliche Berlin-Klausel.

3. Zu Artikel 3

Das Gesetz soll mit Beginn des nächsten Haushaltsjahres in Kraft treten.